

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le droit au minimex pour les personnes sans-abri

Fierens, Jacques

Published in:
Chroniques de droit social

Publication date:
1993

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Fierens, J 1993, 'Le droit au minimex pour les personnes sans-abri: un rêve à durée déterminée ?', *Chroniques de droit social*, p. 177-182.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Trib. Trav. Bruxelles (11ème ch.), 29 juin 1992

Siège: MM. Funck, juge; de Wergifosse et De Boone, jug. soc.

Min. publ.: M. Piron, subst. aud. trav.

Plaid.: MMes de Kerckhove et Wahis loco de le Court

J.C.G. c/ C.P.A.S. Bruxelles (R.G. n° 8379/92)

MINIMUM DE MOYENS D'EXISTENCE - SANS ABRI - LOGEMENT - RESSOURCES PROVENANT D'UN TRAVAIL OCCASIONNEL - ÉVALUATION FORFAITAIRE - EFFET DE LA DÉCISION - DURÉE DÉTERMINÉE

1. *La loi ne soumet ni l'octroi du minimex ni son paiement effectif à la condition que l'intéressé ait un domicile, un logement ou un abri. Y a également droit celui qui erre sans abri et dort dans le hall des gares ferroviaires.*

2. *L'activité occasionnelle de ferrailleur doit être déclarée au C.P.A.S. mais les ressources qui en proviennent ne peuvent être évaluées que forfaitairement, à 2.000 F par mois.*

3. *Pour conserver au minimex son caractère dynamique, le droit est alloué pour neuf mois; des actions devraient être entreprises par le C.P.A.S., l'intéressé et le comité de défense qui le soutient, en vue de son intégration sociale et de celle des autres personnes qui logent à la gare.*

BESTAANSMINIMUM - DAKLOZE - WONING - BESTAANSMIDDELEN UIT GELEGENHEIDSWERK - FORFAITAIRE RAMING - UITWERKING VAN DE BESLISSING - BEPAALDE DUUR

1. *De wet laat noch de toekenning van het bestaansminimum noch de daadwerkelijke betaling ervan, afhangen van de voorwaarde dat de betrokkene een woonplaats, een woning of een onderdak zou hebben. Degene die zonder dak zwerft en in de hall van treinstations gaat slapen heeft er ook recht op.*

2. *De betrokkene moet het gelegenheidswerk als schroot-handelaar aan het O.C.M.W. aangeven maar de bestaansmiddelen die hij hieruit trekt, kunnen slechts op forfaitaire wijze worden geraamd, naar rato van 2.000 F per maand.*

3. *Om het bestaansminimum een dynamisch karakter te geven, moet de beslissing beperkt worden tot negen maand. Het O.C.M.W., de betrokkene en het comité dat hem steunt zouden acties moeten ondernemen met het oog op zijn sociale integratie en op deze van de andere personen die in het station slapen.*

I. EXPOSÉ DES FAITS

Le demandeur, né le 22 décembre 1957, à Ixelles, a été inscrit au registre de la population de cette commune de 1957 à 1977 et de 1982 à 1991 et à celui de la commune de Hannut de 1977 à 1982. Il a été radié d'office et réinscrit à plusieurs reprises dans les registres de ces communes. Le dernier acte administratif est la radiation d'office par la commune d'Ixelles le 25 octobre 1991.

Vers l'âge de 14 ans, le demandeur a suivi une formation de typographe, pendant 3 ans, sous contrat d'apprentissage. Il n'a cependant jamais exercé ce métier ni eu d'activité professionnelle régulière. Il a été incarcéré à plusieurs reprises.

Le demandeur déclare qu'il loge à la gare centrale de Bruxelles depuis près de trois ans, et dans une attestation non datée, Monsieur P.F., inspecteur de police judiciaire à la Société nationale des chemins de fer belges, confirme avoir constaté à de nombreuses reprises, lors de ses premières rondes matinales, que le demandeur «dormait dans la rampe qui mène au métro, côté de la rue de la Putterie».

Le demandeur déclare également qu'il travaille occasionnellement comme ferrailleur; il aurait d'ailleurs été vu par une assistante sociale préposée du défendeur, alors qu'il passait rue Haute, devant le siège du C.P.A.S., en poussant une charrette à bras contenant de la ferraille.

En 1988, il a introduit une demande d'allocations de handicapé auprès du Ministère de la Prévoyance Sociale (rue de la Vierge Noire). Cette demande ayant été refusée, il a formé un recours devant le tribunal du travail de Bruxelles le 3 juillet 1988; ce recours aurait été examiné à l'audience de la 9ème chambre, le 17 juin 1992. Le litige porterait sur le taux du handicap physique allégué par le demandeur; à notre audience, le demandeur a déclaré qu'il était paralysé du côté gauche.

Il produit par ailleurs une attestation rédigée par le docteur M.D. V. le 26 mars 1992 et par laquelle celle-ci déclare que le demandeur «n'est actuellement pas apte à être mis au travail. Une stabilisation de sa situation sociale me semble indispensable en premier lieu».

A notre audience, le demandeur expose comme suit les origines du présent litige:

Lors d'une émission de télévision sous forme de débat, où il était invité comme témoin, le président du C.P.A.S. de Saint-Gilles avait déclaré que tout pauvre, même sans domicile, avait droit au «minimex», ce qui avait suscité la réaction indignée du demandeur; il s'était levé pour s'écrier: «il ment!».

Suite à cette émission, le demandeur avait, le 13 février 1992, introduit une demande de «minimex» auprès du C.P.A.S. de Bruxelles. Le 17 mars 1992, le comité spécial de l'aide sociale décida d'accorder au demandeur des bons de repas à partir du 12 mars 1992, en attendant la décision sur la demande de «minimex» et de ne pas accorder d'argent de poche étant donné que l'intéressé travaille de temps en temps comme ferrailleur. Les bons de repas ont été remis au demandeur pour les périodes du 12 au 31 mars et du 13 avril au 4 mai 1992; il ne s'est pas présenté pour les recevoir au début du mois d'avril ni après le 5 mai.

Le comité spécial de l'aide sociale l'a entendu le 30 mars 1992, assisté de son avocat.

Le 6 avril 1992, le comité spécial refusa le «minimex» au demandeur et lui notifia une décision longuement motivée, qui peut se résumer comme suit:

— le retard dans l'examen du recours formé au sujet de la demande d'allocations de handicapé est dû à la faute du demandeur, qui n'a pas complété et renvoyé à temps les formulaires administratifs F 3 et F 4 et qui n'a pas informé le Ministère de la Prévoyance sociale ni le greffe du tribunal du

travail, de sa nouvelle résidence ou du lieu où il pouvait être contacté; le demandeur n'a par conséquent pas fait valoir ses droits à une allocation de handicapé dans un délai raisonnable;

– le demandeur refuse la proposition qui lui a été faite en vue de favoriser son intégration sociale, à savoir soit la prise en charge dans une maison d'accueil, soit l'installation dans un logement privé (chambre garnie ou autre logement) à charge du C.P.A.S.; ainsi, le demandeur manifeste expressément son opposition à toute intégration sociale, ce qui est diamétralement contraire à la philosophie même de la loi sur le «minimex»;

– le demandeur ne fournit pas la preuve de sa disposition au travail sans justifier de raisons de santé ou d'équité le dispensant d'apporter cette preuve.

Il s'agit de la décision attaquée.

II. DISCUSSION

1. Principes

1.1. En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1974, tout Belge ou assimilé, ayant atteint l'âge de la majorité civile, qui a sa résidence effective en Belgique, ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens, a droit au «minimex».

En vertu des articles 7, § 1^{er} de la même loi et 1^{er}, 1^o, de la loi du 2 avril 1965, ce «minimex» est accordé soit à la demande soit d'office par le C.P.A.S. de la commune sur le territoire de laquelle se trouve une personne qui a besoin d'aide.

Néanmoins, en vertu de l'article 6 de la loi du 7 août 1974, l'intéressé doit, pour l'octroi et le maintien du «minimex», faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail à moins que cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou d'équité et faire valoir ses droits aux prestations dont il peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge ou étrangère.

Enfin, en vertu de l'article 60, §§ 2 et 4, de la loi organique du 8 juillet 1976, le C.P.A.S. doit fournir à l'intéressé tous conseils et renseignements utiles et effectuer les démarches de nature à lui procurer les droits et avantages auxquels il peut prétendre, et assurer la guidance nécessaire à la personne aidée, pour lui permettre de vaincre elle-même progressivement ses difficultés.

1.2. Tout d'abord, il faut affirmer avec force que toute personne qui se trouve dans les conditions pour bénéficier du «minimex» doit en bénéficier effectivement, qu'elle ait ou non un domicile, une résidence ou un abri. La loi prévoit en effet que tout Belge ou assimilé, qui «se trouve» effectivement, c'est-à-dire habituellement et en permanence, en Belgique, a en principe droit au «minimex».

Le tribunal salue le courage de monsieur Jean-Claude G., qui «en menant une procédure délicate contre le C.P.A.S. en vue d'obtenir un «minimex», entend que les droits fondamentaux des plus démunis soient respectés» (cf. la pétition déposée par le demandeur et émanant du «comité A.T.D. Quart Monde des droits de l'homme des sans-logis de la gare centrale – section locale du mouvement A.T.D.–Quart Monde»).

En effet, il arrive trop souvent que les C.P.A.S. refusent dès le départ l'octroi du «minimex» à des personnes qui sont sans abri ou sans résidence certaine, tant que ces personnes ne se sont pas inscrites au registre de la population de la commune, et ce alors qu'il est de notoriété publique que certaines communes refusent l'inscription dans leurs registres de certaines catégories de personnes, et entre autres précisément celles qui sont sans logement ou sans logement suffisamment «décent».

Cet état de fait est manifestement contraire tant au texte qu'à l'objectif de la loi du 7 août 1974 sur le «minimex» et a déjà été à de nombreuses reprises condamné par la jurispru-

dence (cf. Trib. Trav. Bruxelles, 23 septembre 1975, R.G. n° 45.835/75; Trib. Trav. Charleroi, 24 mars 1978, R.G. n° 14.252; Trib. Trav. Dinant, 10 avril 1981, R.G. n° 14.319; Trib. Trav. Arlon, 26 mai 1981, R.G. n° 8.831; Trib. Trav. Liège, 29 février 1980, R.G. n° 80.839; Trib. Trav. Nivelles, 10 juin 1986, R.G. n° 19.740/N; la jurisprudence citée par M. VAN RUYMBEKE, *Chr. D.S.*, 1988, p. 72-73, n°s 100-103; voyez également en matière d'aide sociale ordinaire: Conseil d'Etat, 29 mai 1962, n° 9.412, *Rec. arr.*, 1962, 472; 24 octobre 1973, n° 16.068, *Rec. arr.*, 1973, 796; 29 janvier 1982, n° 21.946, *Rec. arr.*, 1982, 177; 4 juillet 1985, n° 25.554, *Rec. arr.*, 1985, 24).

1.3. Ceci étant, le «minimex» n'est pas un droit acquis automatiquement à toute personne dans le besoin (cf. Cass., 8 octobre 1990, *Pas.*, 1991, I, 129). Au contraire, son octroi est soumis à certaines conditions, spécialement la disposition au travail.

Il s'agit là dans une certaine mesure d'une contradiction interne au régime du «minimex». En effet, alors que le législateur a institué le droit au «minimex» au profit des catégories de la population qui sont restées en dehors ou en marge du travail régulier, il a pourtant imposé à ces personnes, pour bénéficier concrètement de ce droit, de faire la preuve qu'elles sont disposées à être mises au travail; et l'on peut dès lors se demander jusqu'à quel point les marginaux peuvent être des marginaux pour avoir droit au minimum de ressources garanti par la collectivité (P. SENAËVE, *De bestrijding van de armoede in België*, Louvain, 1977, 248).

Pourtant, cette obligation se justifie parce que le législateur a voulu donner au «minimex» un caractère dynamique; son objectif n'est pas de maintenir les personnes aidées dans une situation d'assistés permanents, mais de les pousser à trouver, avec l'aide du C.P.A.S., le moyen de sortir de la pauvreté. Le défendeur indique à juste titre que cette obligation imposée aux demandeurs du «minimex» repose sur l'idée très ancienne selon laquelle «tout homme doit travailler pour son pain».

A l'audience, l'avocat du demandeur a fait part de son rêve qui serait que les travailleurs sociaux, préposés du C.P.A.S., aillent distribuer le «minimex» à toutes les personnes sans abri, qui dorment dans les gares de Bruxelles. On peut certes se demander qui aura droit au «minimex» si ces personnes elles-mêmes n'y ont pas droit, mais on peut également se demander si le «rêve» dont question n'est pas que le «minimex» soit alloué, de 18 à 60 ou 65 ans, sans autre condition qu'un état apparent de besoin; or, l'octroi du «minimex» n'est pas l'équivalent, sur le plan social, de la multiplication des pains.

2. En l'espèce

2.1. Droit aux allocations de handicapé

Il n'est pas contesté que le demandeur a fait valoir son droit à une allocation de handicapé et a agi en justice dans ce but. Les circonstances qui ont pu causer un retard dans l'examen de ce droit sont sans intérêt pour l'appréciation du droit au «minimex»; il apparaît d'ailleurs que ces circonstances tiennent à la précarité de la situation du demandeur et le C.P.A.S. compétent aurait dès lors pu, ou dû, assister le demandeur dans ses démarches, conformément à l'article 60, § 2 de la loi organique du 8 juillet 1976.

2.2. Disposition au travail

Il n'est pas contesté que le demandeur travaille occasionnellement comme ferrailleur. Il prouve ainsi sa disposition au travail.

Ses efforts personnels ne lui permettent certes pas de se procurer des ressources suffisantes; mais des raisons de santé et d'équité justifient cette difficulté actuelle:

– au vu de l'attestation médicale qu'il dépose et qui confirme son incapacité d'exercer un travail régulier, et eu égard aux déclarations faites par le demandeur à l'audience, lesquelles apparaissent exactes, il est manifeste que le demandeur a besoin d'une aide thérapeutique; le C.P.A.S. défendeur conteste l'existence de raisons de santé sans apporter la preuve de ses affirmations et sans offrir d'en apporter la preuve;

– compte tenu de ce que le demandeur a peu de formation professionnelle et n'a aucune expérience professionnelle dans un travail régulier, de ce qu'il a été incarcéré à diverses reprises et de son mode de vie actuel, il n'a que peu de chances d'être intégré rapidement au marché général du travail.

La loi sur le «minimex» a organisé un principe général d'aide sociale, qui doit être mis en œuvre sans aucune distinction. Elle ne permet pas de rechercher dans les causes anciennes qui sont à l'origine de l'absence de moyens d'existence celle qui serait imputable à l'intéressé pour lui refuser ensuite l'octroi du «minimex» (cf. Trib. Trav. Dinant, 4 septembre 1981, *Chr. D.S.*, 1981, 264; Trib. Trav. Namur, 23 novembre 1989, R.G. n° 59.671, renvoyant à la Cour Trav. Liège, 30 juin 1989 et cité par M. VAN RUYMBEKE, *Mouv. comm.*, 1991, p. 345, n° 69). Le passé ne peut, pour l'appréciation du droit au «minimex», entrer en considération que s'il démontre une volonté persistante et délibérée de se soustraire au travail (cf. Cour Trav. Bruxelles, 29 novembre 1984, *J.J.T.B.*, 1985, 158); tel n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, l'inscription comme demandeur d'emploi à l'Office de l'emploi (O.R.B.E.m.) n'est pas une condition légale d'octroi du «minimex» mais simplement un moyen de prouver la disposition au travail; celle-ci peut, comme en l'espèce, être prouvée par d'autres moyens.

2.3. Ressources

Le C.P.A.S. défendeur reproche au demandeur de ne pas déclarer les ressources provenant de son activité occasionnelle de ferrailleur.

Il s'agit de ressources par nature précaires et peu importantes. Elles ne peuvent dès lors être déclarées facilement par le demandeur, puisqu'elles varient de mois en mois. Une évaluation forfaitaire se justifie. Le tribunal prend en considération des ressources de l'ordre de 2.000 F par mois, soit 24.000 F par an.

Le calcul est dès lors le suivant:

24.000 – 10.000 = 14.000 F l'an ou 1.150 F par mois à déduire du «minimex».

2.4. Logement

Le C.P.A.S. reproche au demandeur de refuser tout logement qui lui est proposé; à l'assistante sociale chargée de son dossier auprès du C.P.A.S., le demandeur aurait déclaré qu'il trouvait «bête de dépenser son argent à payer un loyer alors qu'il vit à la rue sans que cela lui coûte quelque chose» (cf. le rapport social déposé par le défendeur);

À l'audience, le demandeur confirme qu'il se sent à l'étroit dans une chambre, que cela lui rappelle la prison, qu'il a besoin du grand air, qu'il pourrait éventuellement prendre une chambre en Ardennes (Stavelot?) mais pas à Bruxelles. Il invoque également la difficulté qu'il a de trouver un logement pour lequel le paiement du loyer et de la garantie locative est garanti par le C.P.A.S., le fait que les loyers sont élevés à Bruxelles, et que lorsque le loyer est bas, le logement est souvent un «taudis».

Il faut rappeler avec force que la loi ne soumet pas l'octroi du «minimex» à la condition que le demandeur ait un logement; une telle condition serait d'ailleurs contraire à l'objectif même de la loi.

La loi n'impose pas non plus au demandeur du «minimex» d'adopter un mode de vie sédentaire, s'il préfère vivre en nomade.

Aucune loi n'impose aux Belges l'obligation d'avoir un logement. Seuls le vagabondage et la mendicité sont réprimés pénalement par la loi du 27 novembre 1891; par vagabondage, il faut entendre à la fois l'absence d'une habitation réelle, l'absence de moyens de subsistance et l'absence d'une demande d'aide matérielle au C.P.A.S. compétent (Cass., 8 mai 1972, *Pas.*, 1972, I, 825; 16 juin 1982, *Pas.*, 1982, I, 1211 et 19 février 1986, *Pas.*, 1986, I, 761).

L'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1991 (relative aux registres de la population et aux cartes d'identité) dispose certes que «les Belges doivent être inscrits au registre de la population de la commune où ils ont leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils soient temporairement absents». Cette loi impose cependant une simple obligation administrative, reprise telle quelle de l'article 3 de l'arrêté royal du 1^{er} avril 1960, et qui doit «mettre en évidence la situation de fait et rien d'autre», ainsi que l'a déclaré le Ministre de l'Intérieur lors de la discussion du projet de loi: «si l'on refusait d'inscrire les intéressés à l'adresse où ils habitent effectivement, comme on le propose, l'on compterait des milliers de personnes en plus qui n'auraient plus d'adresse (...). Lorsque l'on constate qu'une personne réside en permanence en un lieu déterminé et qu'elle n'a plus aucune autre résidence, on ne peut pas lui refuser son inscription. Le faire reviendrait à dire qu'une personne qui habite incontestablement à un endroit donné ne s'y trouve pas ou n'y réside pas en permanence» (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-91, n° 1150/2, p. 4-5, rapport de la Commission de l'Intérieur). L'inscription au registre de la population n'implique par conséquent pas l'obligation d'avoir un logement ou une habitation et n'est pas similaire à la notion de domicile au sens du Code civil ou d'autres dispositions légales.

Quant à la question de savoir si, en refusant un logement fixe, le demandeur refuse toute intégration sociale, on peut se demander si cette «intégration sociale» passe nécessairement par l'adoption d'un mode de vie qui, pour être largement majoritaire dans notre pays, peut ne pas être adapté à tous; on peut également se demander si les organismes chargés d'appliquer les législations sociales ne doivent pas s'adapter au mode de vie des personnes susceptibles de bénéficier de ces législations, plutôt que l'inverse, spécialement lorsque l'objectif de la législation est de combattre la pauvreté ou la précarité d'existence.

Au rêve formé par l'avocat du demandeur, on peut opposer le projet que les travailleurs sociaux préposés du C.P.A.S. aillent rencontrer dans les gares les personnes qui y logent ainsi que les associations qui défendent les intérêts de ces personnes, afin de mettre en œuvre avec elles des actions à différents plans (travail, formation professionnelle, alphabétisation si nécessaire, santé, logement, aide matérielle), permettant de faire reculer la grande pauvreté. Un tel objectif serait conforme aux articles 57 et 59 à 62 de la loi organique du 8 juillet 1976.

2.5. Conclusions

Le demandeur a droit au minimum de moyens d'existence, depuis le 13 février 1992, sous déduction des ressources évaluées forfaitairement et sous déduction des aides financières qu'il a déjà reçues depuis cette date, et le cas échéant à titre d'avance sur les allocations de handicapé dont le demandeur réclame le bénéfice.

Néanmoins, afin de conserver à ce droit son caractère dynamique, il est accordé pour une période de 9 mois à partir de la demande.

Au cours de cette période, le C.P.A.S. de Bruxelles précitera, avec le demandeur et avec le «comité A.T.D. Quart Monde», les actions positives que tant le demandeur que le C.P.A.S. entreprendront, en tenant compte de ce que:

– le demandeur n'a pas exclu totalement la location d'une chambre;

- l'exécution du présent jugement doit en principe lui permettre de recevoir une somme relativement importante, correspondant aux arriérés de «minimex» depuis le 13 février 1992; il conviendrait que ce «capital» soit utilisé au mieux;
- certains petits boulots autres que le travail de ferrailleur sont peut-être accessibles au demandeur (par exemple au marché matinal, ou comme balayeur de rues, ou comme aide-jardinier; ...);
- une aide thérapeutique et une guidance éducative sont sans doute nécessaires au demandeur pour surmonter ses difficultés;
- ces actions positives doivent sans doute être menées aussi avec les autres personnes sans abri, qui dorment à la gare centrale de Bruxelles;

Le «minimex» sera alloué au taux prévu pour une personne isolée. Le demandeur n'entretient en effet pas de ménage commun avec quiconque et il partage avec les personnes qui dorment à la gare centrale essentiellement la grande pauvreté; (...)

PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL, (...)

Dit que Monsieur Jean-Claude G. a droit au minimum de moyens d'existence pour une période de 9 mois courant à partir du 13 février 1992, au taux prévu pour une personne isolée, sous déduction de la somme de 1.150 F par mois ou 14.000 F par an, à titre de ressources, et sous déduction des sommes reçues depuis cette date à titre d'aide financière de la part du Centre Public d'Aide Sociale de Bruxelles, et ce à titre d'avances, le cas échéant, sur les allocations de handicapées réclamées au Ministère de la Prévoyance Sociale;

Condamne le défendeur à payer au demandeur la somme due à ce jour sur cette base, augmentée des intérêts moratoires au taux légal de 8 % depuis le 22 avril 1992; (...)

Déclare le présent jugement exécutoire nonobstant tout recours.

OBSERVATIONS

Le droit au minimex pour les personnes sans abri: un rêve à durée déterminée?

1. Les rêves surviennent au cours du «sommeil paradoxal», moment d'intense activité cérébrale. Le tribunal du travail de Bruxelles rêve explicitement tout haut dans ce jugement paradoxal. Paradoxe de la forme, d'abord, quand il juxtapose l'analyse du cas d'espèce et les arguments des parties, l'exposé du droit, le commentaire de la loi, pour aboutir à une solution qui laisse perplexe, comme lorsque les rêves s'interrompent et qu'on les regrette un peu. Paradoxe du fond: après une analyse détaillée de la situation, et sur la base d'une bonne connaissance du droit de l'aide sociale, matière en général peu connue des praticiens mais de plus en plus complexe, le tribunal donne raison au demandeur tout en prenant à son égard une décision dont on n'aperçoit pas le fondement légal.

2. Le demandeur «loge» dans les couloirs d'une gare de Bruxelles. De ce qu'il sait de son passé, le tribunal retient une formation professionnelle qui n'a pas abouti, des périodes d'incarcération, une activité occasionnelle de ferrailleur, une demande d'allocations aux handicapés qui a donné lieu à une affaire pendante devant la même juridiction. Le litige actuel a une origine qui, déjà, ... laisse songeur. Selon ce que rapporte le jugement, le demandeur avait écouté une émission de télévision au cours de laquelle le rêve concernait une société plus juste, et avait entendu le Président d'un centre public d'aide sociale déclarer en substance qu'une résidence effective n'est pas une condition d'octroi du minimum de moyens d'existence, ce dont l'intéressé n'était guère convaincu. Toutefois, fort du conseil reçu, il avait introduit une demande de minimex. Celui-ci lui fut refusé.

3. La décision du C.P.A.S. attaquée devant le tribunal du travail était fondée sur trois arguments qui peuvent être résumés ainsi: 1. le demandeur n'a pas fait valoir ses droits à une allocation aux handicapés dans un délai raisonnable;

2. le demandeur refuse de s'établir dans une «maison d'accueil» ou dans un logement privé à charge du C.P.A.S.;
3. le demandeur n'est pas disposé à être mis au travail sans justifier de raisons de santé ou d'équité.

4. Avant de rencontrer ces trois arguments, la décision rappelle à bon escient quelques principes:

– *L'absence de logement ne signifie pas l'absence de résidence.* L'article 1^{er} de la loi du 7 août 1974 vise la «résidence en Belgique», à titre de condition d'octroi du minimum de moyens d'existence. Le sens qu'il faut conférer à la résidence doit se déduire de l'interprétation qui a été donnée à la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique. Le minimex doit en principe être accordé par le centre secourant, c'est-à-dire le C.P.A.S. de la commune sur le territoire de laquelle se trouve une personne qui a besoin d'assistance. La résidence habituelle va normalement de pair avec l'inscription au registre de la population. Cette inscription ne constitue toutefois pas une exigence légale.⁽¹⁾

– *La disposition au travail est une condition d'octroi du minimex.* Le tribunal rappelle également que l'octroi du minimum de moyens d'existence n'est pas un droit inconditionnel acquis à toute personne dans le besoin. Outre les conditions d'âge ou de situation familiale, de nationalité et de revenus, l'article 6, 1^{er}, de la loi du 7 août 1974 dispose que pour l'octroi et le maintien du minimum de moyens d'existence, l'intéressé doit faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail à moins que cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou d'équité. La condition de disposition au travail est celle qui donne lieu au plus grand nombre de litiges. Tout en soulignant la contradiction interne que renferme la loi, puisque le minimum de moyens d'existence a été créé pour ceux qui demeurent en marge des circuits de l'emploi, le tribunal approuve cette obligation, censée donner au minimex «un caractère dynamique». Il évoque «l'idée très ancienne selon laquelle tout homme doit travailler pour son pain», déjà citée dans les travaux préparatoires.⁽²⁾ On pourrait s'interroger sur la signification réelle d'un tel prescrit légal dans lequel prédomine surtout un souci d'éducation moralisateur, voire quasi répressif, plutôt que la volonté de donner réellement aux exclus du travail les moyens de trouver un emploi suffisamment gratifiant et rémunérateur.⁽³⁾

– *Le minimum de moyens d'existence est une prestation subsidiaire.* L'intéressé doit, aux termes de l'article 6, 2^e, faire valoir ses droits aux prestations dont il peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge ou étrangère.

5. En ce qui concerne la subsidiarité du minimum de moyens d'existence par rapport à l'éventuelle allocation aux handicapés, le tribunal relève à juste titre que le C.P.A.S. invoque en quelque sorte sa propre turpitude en soutenant que le défendeur pourrait être tenu pour responsable du retard pris par le Ministère de la Prévoyance Sociale pour statuer sur son droit à une allocation aux handicapés. Sans évoquer le fait que de tels retards sont dramatiquement notoires, le tribunal rappelle que le C.P.A.S. doit lui-même jouer un rôle actif pour faire valoir les droits des intéressés, comme le lui impose l'article 60, § 2, de la loi du 8 juillet 1976.

6. Au sujet de la disposition au travail, la décision commentée estime que la preuve en est rapportée à suffisance de droit: le demandeur travaille comme ferrailleur, il produit un certificat médical établissant qu'il a besoin d'une aide thérapeutique, il cumule les handicaps permettant de constater qu'il n'a que peu de chance d'être intégré rapidement au marché général du travail.

7. Les ressources que lui procure son travail occasionnel de ferrailleur sont inférieures au montant du minimum de moyens d'existence. Le tribunal les évalue forfaitairement comme l'autorise l'article 14 de l'arrêté royal du 30 octobre 1974 portant règlement général en matière de minimum de moyens d'existence.

* Ce jugement est frappé d'appel.

(1) Cf., outre les références de jurisprudence et de doctrine données par le tribunal lui-même, P. SENAËVE, D. SIMOENS et H. FUNCK, *Le droit au minimex et à l'aide sociale accordés par les C.P.A.S.*, Ed. La Chartre, 1989, n^{os} 775 et ss.; M. VAN RUYMBEEK et J.-M. BERGER, *Le prix de la dignité humaine*, Ed. U.V.C.B., 1990, p. 33 et s. et 124-126.

(2) *Doc. parl.*, Sén., S.E., 1974, n^o 247/2, p. 1; voy. aussi, à ce sujet, P. SENAËVE et autres, *o.c.*, n^o 82 et s.

(3) Cf., pour plus de développement, J. FIERENS, *Droit et pauvreté*, Bruxelles, Bruylant, 1992, n^o 653 et s.

8. Le refus du demandeur d'accepter tout logement qui lui est proposé par le C.P.A.S. donne lieu à une discussion particulière. Aucune loi n'impose aux Belges l'obligation d'avoir un logement et l'existence de celui-ci n'est pas une condition d'octroi du minimex. Le tribunal souligne que seuls le vagabondage et la mendicité sont réprimés pénalement par la loi du 27 novembre 1891.⁽⁴⁾ Quoi qu'il en soit, les éléments constitutifs du vagabondage seraient-ils réunis, ils ne font pas obstacle à l'octroi du minimex, ce qui peut paraître rassurant. Comme le souligne le tribunal, «on peut certes se demander qui aura droit au minimex si ces personnes elles-mêmes n'y ont pas droit».⁽⁵⁾

La décision commentée évoque aussi la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, pour souligner que l'inscription dans le registre de la population n'implique pas l'obligation d'avoir un logement ou une habitation. Il s'agit à nouveau d'une motivation surabondante. Quelle que soit la portée de l'obligation d'être inscrit au registre de la population, le défaut d'inscription ne saurait empêcher le bénéfice de l'aide due par le C.P.A.S., à titre de minimum de moyens d'existence (loi du 7 août 1974) ou d'aide sociale (loi du 8 juillet 1976).

9. La conclusion logique du raisonnement aurait été l'octroi pur et simple du minimum de moyens d'existence, à partir de la date de la demande adressée au C.P.A.S. Toutefois, le tribunal n'accorde la prestation que *pour une période de neuf mois*, «afin de conserver à ce droit son caractère dynamique».^(5bis) La raison explicite en est que le rêve du tribunal ne correspond pas au rêve formé par l'avocat du demandeur. Celui-ci, selon le jugement, «a fait part de son rêve qui serait que les travailleurs sociaux, préposés du C.P.A.S., aillent distribuer le 'minimex' à toutes les personnes sans abri, qui dorment dans les gares de Bruxelles.» En vérité, il ne s'agirait là que d'appliquer correctement la loi.⁽⁶⁾ Le tribunal critique ce rêve en estimant qu'il se confond avec celui d'allouer le minimex de 18 à 60 ou 65 ans, sans autre condition qu'un état apparent de besoin, faisant du minimex l'équivalent, sur le plan social, de la multiplication des pains. Cette image énergique cache à peine une critique de la loi, qui sous-estime gravement toutes les difficultés juridiques ou pratiques que le demandeur doit vaincre pour obtenir le bénéfice de la prestation, et contient un procès d'intention à l'égard de toutes les personnes socialement marginalisées qui préféreraient pour la plupart bénéficier d'une formation professionnelle et d'un emploi rémunéré. Le rêve du tribunal est «que les travailleurs sociaux préposés du C.P.A.S. aillent rencontrer dans les gares les personnes qui y logent ainsi que les associations qui défendent les intérêts de ces personnes, afin de mettre en œuvre avec elles des actions à différents plans (travail, formation professionnelle, alphabétisation si nécessaire, santé, logement, aide matérielle), permettant de faire reculer la grande pauvreté. Un tel objectif serait conforme aux articles 57 et 59 à 62 de la loi organique du 8 juillet 1976.» Certes. D'ailleurs, ce rêve n'est sans doute pas «opposé», comme le dit la décision, à celui du demandeur. Il ne justifie cependant pas que le tribunal du travail de Bruxelles limite dans le temps le bénéfice de la prestation et l'assortisse d'une sorte de condition probatoire formulée ainsi: «Au cours de cette période, le C.P.A.S. de Bruxelles précisera, avec le demandeur et avec le Comité ATD Quart Monde, les actions positives que tant le demandeur que le C.P.A.S. entreprendront (...).» L'idée se veut constructive et mériterait une discussion approfondie. Cependant, dans l'état actuel de la législation, ni les C.P.A.S. ni les juridictions du travail n'ont le droit de limiter a priori le bénéfice du minimex dans le temps. Il est vrai que certaines décisions ont déjà accordé la prestation pendant un temps déterminé⁽⁷⁾, mais elles ne sauraient être approuvées, sauf si elles visent l'octroi *provisionnel*, ce qui est une hypothèse différente: il s'agit alors de faire droit à la demande sous le bénéfice de l'urgence en attendant de vérifier si les conditions, limitativement énumérées par la loi, sont ou non réunies. Mais si elles le sont, on ne voit pas sur quelle base légale le minimex pourrait être accordé à durée déterminée. Il se peut bien sûr que la réunion des conditions cesse d'exister. Le mécanisme de la révision a été créé pour cette éventualité.⁽⁸⁾

10. Le tribunal n'a pas davantage le pouvoir d'imposer ce que l'on appelle de plus en plus fréquemment, sous l'influence de la législation française relative au revenu minimum d'insertion français, un «contrat d'intégration». La décision commentée ajoute à la loi des conditions non prévues à l'époque où elle a été rendue, même si elle ne faisait qu'anticiper des modifications législatives intervenues depuis. La loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire⁽⁹⁾ prévoit que la condition de disposition au travail sera précisée en énonçant les mesures positives et incitatives à l'intégration, ce qui suppose que chaque fois que possible le centre mette

en œuvre avec l'intéressé un projet individualisé d'intégration sociale. Le contrat pourra être passé entre le bénéficiaire, le travailleur social, le centre et au besoin un tiers à savoir notamment un service social extérieur ou le V.D.A.B., le FOREM ou l'O.R.B.Em.⁽¹⁰⁾ On ne peut qu'applaudir le souci d'une intégration positive des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence. Le recours à la notion de contrat pourrait cependant avoir pour conséquence de les exclure davantage en fonctionnant plutôt comme cause supplémentaire de suppression de la prestation que comme moyen de réelle promotion sociale. Il faut d'ailleurs s'interroger sur le recours à la notion de contrat, typiquement libérale s'il en est, en matière d'aide sociale. Le contrat suppose l'autonomie des volontés, sans doute impossible à déceler dans le rapport existant entre une personne assez pauvre pour entrer dans les conditions d'octroi du minimum de moyens d'existence et le C.P.A.S. dont sa survie dépend.⁽¹¹⁾ Par ailleurs, le contenu d'un tel «contrat» n'est guère spécifié, et rien ne dit qu'il contiendra les *moyens* nécessaires à l'intégration, qui font si souvent défaut aux personnes marginalisées. Le risque est grand d'imposer des prestations, des efforts ou des attitudes que beaucoup sont incapables d'assumer sans que cette incapacité soit reconnue.

11. La loi fait du contrat une condition d'octroi et de maintien du minimum de moyens d'existence pour les personnes âgées de moins de 25 ans.⁽¹²⁾ Le non-respect du contrat peut entraîner une suspension partielle ou totale du bénéfice de la prestation pour une période d'un mois au maximum et trois mois en cas de récidive.⁽¹³⁾ Il n'est pas obligatoire pour les personnes âgées de plus de 25 ans, mais la preuve de la disposition au travail peut en résulter. Aucune sanction n'est prévue au cas où le C.P.A.S. ne respecte pas ses engagements. Relevons au passage que la loi prévoit par ailleurs, en matière d'aide sociale *stricto sensu* cette fois (loi du 8 juillet 1976), que

(4) Cette loi a été abrogée par l'article 27 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire (M.B., 20 février).

(5) Sur les paradoxes entraînés par la coexistence du droit à l'aide sociale ou au minimum de moyens d'existence et la législation réprimant le vagabondage, cf. X. DIJON, «De l'antinomie entre la répression du vagabondage et l'aide de la collectivité», note sous Cass., 12 mars 1986, J.T., 1986, p. 650; J. FIBRENS, *o.c.*, n° 669.

(5bis) Le tribunal précise que le minimex, au taux prévu pour une personne isolée, sera alloué sous déduction des sommes reçues à titre d'aide financière de la part du centre public d'aide sociale. Cette restriction ne semble pas compatible avec le prescrit de l'article 5, § 2, c, de la loi du 7 août 1974 qui précise que pour le calcul des ressources, il n'est pas tenu compte de l'aide accordée par les centres publics d'aide sociale. Les intérêts moratoires, mal qualifiés de «compensatoires» par le demandeur, sont à juste titre accordés sur la prestation (cf. P. SENAËVE et autres, *o.c.*, n° 208 et les réf.).

(6) L'octroi d'office de la prestation à toutes les personnes réunissant les conditions légales constitue une obligation légale déduite de la juxtaposition de l'article 7 de la loi du 7 août 1974, de l'article 2 de l'arrêté royal du 30 octobre 1974 et de l'article 60, § 2, de la loi du 8 juillet 1976. Les deux premières dispositions prévoient que le minimum de moyens d'existence peut être octroyé d'office. L'article 60, § 2 de la loi organique stipule toutefois que le C.P.A.S. effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre. La faculté devient dès lors obligation. Au surplus, l'article 8 de la loi impose au centre public d'aide sociale de faire procéder à une enquête sociale «en vue de l'octroi, de la révision ou du retrait» du minimex.

(7) Cf. la jurisprudence citée par P. SENAËVE et autres, *o.c.*, n° 227.

(8) La révision possible de la décision et la vérification de la réunion des conditions au moins une fois l'an (art. 7, §§ 1 et 2 de la loi du 7 août 1974) indiquent d'ailleurs *a contrario* que le législateur n'a pas entendu autoriser l'octroi de la prestation pour une durée déterminée.

(9) Loi du 12 janvier 1993.

(10) Cf. Exposé des motifs, p. 10, et article 11.

(11) Le Conseil d'Etat a d'ailleurs émis l'avis que «des 'contrats' visés en l'espèce ne pouvant concerner que des engagements moraux, ce terme est, en fait, inadéquat. Il appartiendra aux auteurs du projet de vérifier s'il n'est pas préférable de le remplacer par exemple par 'accord' ou 'arrangement'» (Doc. parl., *ibid.*, p. 10). Ce changement de vocabulaire ne changera rien au fait que l'«accord» sera en réalité imposé. Cf. aussi I. DECHAMPS, «Le 'programme d'urgence pour une société plus solidaire' ou l'éternel retour du labeur et du devoir», *Bruxelles Informations sociales*, n° 113-114, p. 1-5.

(12) Cf. art. 10.

(13) Cf. art. 12.

«l'aide financière peut être liée par décision du centre aux conditions énoncées à l'article 6 de la loi du 7 août 1974 instituant un droit à un minimum de moyens d'existence⁽¹⁴⁾», introduisant ainsi une limitation non explicite mais réelle au critère du respect de la dignité humaine qui est, aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique des centres publics d'aide sociale, la seule référence de l'aide sociale.

12. Le contrat de travail et les prestations de sécurité sociale ont progressivement échappé aux schémas civilistes afin de mieux assurer la protection de ceux qui étaient considérés comme économiquement plus faibles. Les bénéficiaires du minimum de moyens

d'existence ne le sont-ils pas bien davantage que les travailleurs bénéficiaires d'un emploi et de la sécurité sociale? Il est à craindre que pour beaucoup, le rêve du tribunal du travail de Bruxelles ne devienne un cauchemar.

Jacques FIERENS

(14) Art. 5, complétant l'art. 60, § 3 de la loi du 8 juillet 1976.

Arbh. Antwerpen (4de k.), 25 april 1990

Zet.: HH. Beuls, raadsh.; Duyck en Vanpraet, raadsh. soc. zak.

Op. min.: H. Smits, adv.-gen.

Pleit.: Mr. De Maeyer

H.V. t/ O.C.M.W. Antwerpen (A.R. nr. 765/86)

MINIMUM DE MOYENS D'EXISTENCE – ÉTAT DE BESOIN – PREUVE PAR DES DÉCLARATIONS FISCALES POUR DES ANNÉES ANTÉRIEURES – PAS D'OCTROI AVEC EFFET RÉTROACTIF

Le minimum de moyens d'existence ne peut être accordé pour le passé sans qu'à cette époque soit une demande expresse ait été introduite par l'intéressé, soit l'état de besoin ait été constaté par le C.P.A.S. L'intéressé ne peut dès lors prétendre, sur la base de déclarations fiscales pour des années antérieures, qu'il se trouvait à cette époque en état de besoin.

De heer V. vorderde voor de Arbeidsrechtbank te Antwerpen de toekenning van het bestaansminimum door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (hierna afgekort O.C.M.W.) van Antwerpen voor de jaren 1976, 1977 en 1978, in zijn verzoekschrift aan de Arbeidsrechtbank aanvoerende dat «de wet op het bestaansminimum dient toe te kennen of op aanvraag» en «dat hij recht heeft op het bestaansminimum voor de inkomstjaren 1976, 1977, 1978 gezien hij in die jaren over geen inkomsten beschikte, zoals bevestigd door de bijgevoegde verklaringen der diensten van de belastingen» en dat hij «(verder) voldoet op alle punten en voorwaarden om dit bestaansminimum te ontvangen».

Waarop de Arbeidsrechtbank te Antwerpen met haar vonnis van 6 november 1986 de vordering van de heer V. toelaatbaar doch ongegrond verklaarde. (...)

Vervolgens stelde de heer V. hoger beroep in, aanvoerende dat:

1. De wet op het bestaansminimum reeds bestond voor de jaren waarop ik recht had op dit bestaansminimum zijnde 1976-1977-1978.
2. De wet stelt dat ambtshalve dit bestaansminimum dient toegekend te worden, wat de overheid bekend was, gezien de belastingaangiften.
3. Ik verder als Belg en woonachtig in België gedurende die jaren volledig voldoe aan alle voorwaarden.
4. Er van verjaring nergens sprake is.
5. Afwezigheid van bepaalde uitvoeringsnormen kan geen verontschuldiging zijn.

Het vonnis van 6 november 1986

Dit vonnis was gesteund op de vaststelling dat «eiser tijdens de bedoelde jaren geen aanvraag om bestaansminimum indiende» en dat «de draagwijdte van de opdracht van het O.C.M.W. om eventueel ambtshalve zonder aanvraag het be-

BESTAANSMINIMUM – BEHOEFTEIGE TOESTAND – BEWIJS DOOR BELASTINGAANGIFTEN VOOR VROEGERE JAREN – GEEN TOEKENNING MET TERUGWERKENDE KRACHT

Het bestaansminimum kan niet worden toegekend voor het verleden zonder dat op dat ogenblik ofwel een duidelijke aanvraag werd ingesteld door de betrokkene ofwel de behoefteige toestand indertijd door het O.C.M.W. werd vastgesteld. De betrokkene mag bijgevolg aan de hand van belastingaangiften voor vroegere jaren niet beweren dat hij toen in een behoefteige toestand verkeerde.

staansminimum toe te kennen, in de wet noch in de uitvoeringsbesluiten (wordt) toegelicht» en op de overweging dat «afgezien van de vraag of de vordering van eiser niet als verjaard zou moeten beschouwd worden (middel dat verwerende partij evenwel niet inroept) de verplichting om van ambtswege het bestaansminimum toe te kennen, slechts van toepassing (kan) zijn in de veronderstelling dat het O.C.M.W. het bestaan kende of redelijkerwijze, bij een normale uitvoering van zijn opdracht moest kennen, van de nood situatie van eiser in bedoelde jaren» en dat «eiser zelf deze niet aan het O.C.M.W. heeft kenbaar gemaakt» (...)

De gegrondheid van het hoger beroep

Luidens artikel 7, § 1 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum wordt het bestaansminimum, hetzij op aanvraag hetzij ambtshalve toegekend, herzien of ingetrokken door de commissie van openbare onderstand die overeenkomstig de wetgeving op de openbare onderstand bevoegd is om aan die persoon steun te verlenen.

Dat het bestaansminimum wordt toegekend betekent aldus dat het bestaansminimum wordt toegekend zonder een daartoe strekkende aanvraag. Maar zulks houdt in dat het O.C.M.W. niet mag verhinderd zijn om zonder een daartoe strekkende aanvraag het bestaansminimum toe te kennen.

Het O.C.M.W. is verhinderd als het – zonder dat zulks kan toegerekend worden – geen kennis heeft van het feit dat degene die aanspraak maakt op het bestaansminimum in de voorwaarden verkeert om recht te hebben op het bestaansminimum.

Wat onderhavige zaak betreft is het Arbeidshof van oordeel dat – zelfs al zou de behoefteige toestand van de heer V. blijken uit zijn belastingaangiften – het O.C.M.W. van Antwerpen verhinderd was om kennis te hebben van het beweerd-